

Л.Р. Шалунц*аспирант кафедры государственного управления и права
Международного Института Управления МГИМО(У) МИД РФ*

КОРРУПЦИЯ: МОЖНО ЛИ СНИЗИТЬ ЕЕ МАСШТАБЫ ДО СОЦИАЛЬНО ТЕРПИМОГО УРОВНЯ?

В статье представлено современное понимание коррупции, анализируются особенности и социально опасные проявления коррупции в современной России. Основываясь на рассмотрении ее теоретических аспектов и исследовании правоприменительной практики, автор пытается сконструировать модель государственного управления, в условиях которой было бы невыгодно злоупотреблять служебными полномочиями. Особое внимание обращается на международные правовые аспекты проблемы противодействия коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, бюрократизм, взяточничество, государство, государственная служба, должностное лицо, государственный служащий, злоупотребление служебным положением, коррупция, коррупционное противоправное деяние, лоббирование, муниципальная служба, муниципальный служащий, nepotism, ответственность, подкуп должностных лиц, правовое демократическое государство, протекционизм, противодействие коррупции, служебный подлог, фаворитизм. .

L. Shalunts

*applicant, Department of State Administration and Law,
International Institute of Administration,
MGIMO(University) under the Ministry of Foreign Affairs of Russia*

CORRUPTION: CAN ITS SCALE BE REDUCED TO THE SOCIALLY TOLERABLE LEVEL?

A modern interpretation of corruption, its peculiar features and socially dangerous occurrences in present-day Russia are presented in the paper. An attempt is made to design a model of state administration which makes corruption non-lucrative. Special attention is paid to the international legal aspects of fighting corruption.

Key words: anticorruption policy, bureaucracy, bribery, public service, public official, abuse of power, corruption, lobbying, municipal service, nepotism, law-based democratic state, protectionism, official document forgery, favoritism.

Мы хорошо понимаем, что полностью искоренить коррупцию невозможно, но вот снизить ее масштабы и возможности до какого-то социально приемлемого уровня можно и должно. Опыт многих государств подтверждает справедливость этого вывода. Мы его полностью разде-

ляем.

Не так давно в России принят новый пакет федеральных законов, которые последовательно развивают правовые и организационные основы антикоррупционного оздоровления российского общества. Надеемся, что наряду с Концепцией

административной реформы и планами реформирования государственной службы, новые политические и законодательные инициативы станут добротной базой преодоления не только последствий, но и разрушения глубинных причин коррупционности социально-политических и хозяйственно-управленческих отношений.

Об актуальности проблемы говорить не приходится. Коррупция у нас, несмотря на предпринимаемые меры, по сути, стала неотъемлемым элементом социально-политической и экономической системы, серьёзно затрудняет нормальное функционирование общественных механизмов. Питаясь продуктами социальной дезорганизации и нравственной неустойчивости определенной части населения, коррупционные силы порождают чудовищные диспропорции в системе хозяйственного, государственного и муниципального управления, серьезно деформируют сознание людей, вызывая в обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж страны на международной арене. Похоже, что противодействие коррупции должно стать предметом специальной политической стратегии государства.

Справедливость сказанного подтверждается многочисленными исследованиями не только российских ученых и конкретной правоохранительной деятельностью (сегодня за преступления коррупционного характера в местах лишения свободы находится более 50 тыс. человек), но и выводами многих авторитетных международных исследовательских центров. Страна по рейтингу коррумпированности, надежности защиты прав собственности и качеству государственного управления занимает самые низшие позиции. Сейчас рынок российских коррупционных отношений оценивался в 240 млрд. долларов¹. Индекс свободы от коррупции не превышает 30 процентов. Более 70 процентов активного населения России хотя бы раз в жизни давали взятки, двадцать же с лишним процентов дают взятки систематически. Ежегодно в стране совершается более 7 млн. коррупционных деяний. Причем основная их масса не регистрируется, не расследуется и не наказывается².

Причем речь в данном контексте идет не

только о бытовой коррупции (образование, здравоохранение, ЖКХ, социальная защита, торговля), а, прежде всего, о коррупции в высших эшелонах управления, т.е. о коррупции «беловоротничкового» уровня. А это уже не мелочь, а присвоения огромных национальных богатств, казнокрадство, организованная экономическая преступность под прикрытием государственных структур и отдельных служащих аппарата государственного и муниципального управления, противоправное обналичивание денежных средств и отмывание незаконно нажитых капиталов через подставные и специально создаваемые финансово-хозяйственные структуры, протекционизм. А разве не является коррупцией использование административного ресурса? А как юридически трактовать различные виды подтасовок на выборах, в том числе путем подкупа и запугиваний избирателей? Как быть с залоговыми аукционами и искусственными банкротствами?

Хорошими законами и ужесточением спроса проблему коррупции не решить. Это вопросы не только права и политики, но, по словам зам. генерального прокурора РФ, председатель Следственного комитета А.И.Бастрыкина, и психологии, и социального статуса, и заработной платы служащих. и экономики. Беда нашей экономики в том, что она в значительной степени носит теневой характер. Ежегодно из страны вывозится средства, сопоставимые с двумя бюджетами страны³.

Объектом коррупции стали практически все охраняемые законом общественные и хозяйственные отношения — политика, бизнес, государственная и муниципальная служба, правоохранительные органы, система здравоохранения и образование, жилищно-коммунальная сфера, шоу-бизнес. За взятки выдаются квоты и лицензии на разработку природных месторождений, добычу многих других невозполнимых природных ресурсов, организуются тендеры и аукционы с заранее предпрешенными результатами, обеспечивается доступ к инсайдерской информации, «успешно» решаются социально-бытовые проблемы.

За всем этим скрываются не только алчность и безудержная тяга к роскоши отдельных пред-

¹ См.: Кричевский Н. Актуальные предложения на вечную тему. //Независимая газета. 2008. 11 июня.

² См.: Государство и право. 2007. № 11. С. 24.

³ См.: Российская газета. 2009. 13 февраля.

ставителей общества. Это, прежде всего, «избыточное администрирование со стороны государства», «слабость гражданского общества», «низкая правовая культура управления». Благоприятной почвой являются и периодически проводимые реорганизации (упразднения, укрупнения, разукрупнения) органов власти, создание фирм-однодневок, поддержка «хозяйствующих» за счет бюджетных средств различного рода ЗАО, ООО, фондов, фирм и институтов.

Трудности борьбы с коррупцией связаны и с тем, что в российском обществе отношение к этому явлению, мягко говоря, неоднозначное. Да и социальная база ее процветания весьма благоприятная: наши граждане спокойно и даже с пониманием воспринимают факты коррупции, с иронией смотрят на феодальные замашки и стремление к красивой жизни, на то, что банковские счета и ценные бумаги чиновников находятся под грифом «секретно». Каждый второй гражданин России, по данным кампании «Росбизнесконсалтинг», который ранее не давал взятки, в будущем, если «жизнь потребует», готов на такое действие. Даже при условии, что в условиях усиления антикоррупционного давления спрос на коррупционные услуги снижается⁴. Результат же известен: рост бюрократизма, круговая порука, тотальный правовой нигилизм, безответственность, двойные моральные стандарты, воспитание (на основе родительских богатств) высокомерного «поколения бездельников» – будущей «элиты» общества.

Коррупция серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований, вызывает недоверие к государственным институтам. И самое главное: коррупция – это не только злоупотребление служебным положением, прямое и косвенное использование служебных полномочий и авторитета должности в корыстных целях. Ее опасность заключается в другом: коррупция формирует латентно скрытую, неофициальную коррупционную систему социального управления, существующую параллельно с официальной государственной системой власти и управления. И какая из этих систем в конечном итоге сильнее не известно. Хорошо же известно другое: в условиях пассивности общества она растет, последовательно

укрепляя свои позиции и усиливая свое влияние. Если своевременно не взяться за дело, то не исключено, что именно коррупционная ветвь победит, а значит, нарушит веками формировавшийся нормальный уклад жизни людей. О демократии, цивилизованном рынке, доступном жилье, «на-но технологиях», спокойной жизни останется только мечтать.

Отсюда настоящая необходимость в разработке целевой государственной программы противодействия коррупции, программы устранения её истоков и глубинных причин, исправления последствий. Что и сделано в нашей стране. По инициативе Президента страны введен в действие специальный «Национальный план противодействия коррупции». Серьезный антикоррупционный потенциал заложен и в «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах», и в федеральном законодательстве о государственной службе. На рассмотрение Парламента направлен очередной «антикоррупционный пакет законов». Созданы и соответствующие организационные структуры, в том числе президентский Совет по борьбе с коррупцией. Рабочим органом Совета стала межведомственная рабочая группа во главе с руководителем Администрации Президента РФ С.Е.Нарышкиным. Определено место в этой системе Генеральной прокуратуры и ее Следственного комитета, Счетной палаты РФ, МВД России и других правоохранительных органов Российской Федерации.

Понятно и то, что коррупция в нашей стране приобрела системный характер и борьба с ней должна носить системный характер на уровне единой государственной антикоррупционной политики. Победить ее с помощью только лишь административного ресурса невозможно. Ведь нам нужен успех не только на отдельных участках. Победа нужна общенационального масштаба. На выходе должен быть гарантированный интегральный результат нейтрализации этого коварного социального зла.

Знаем мы и то, что коррупция ненасытна, а значит, рассчитывать на быстрый успех в борьбе с нею не приходится: уж очень глубоко в общественный организм проникли метастазы бюрократизма и коррупции. Глава депутатской комиссии по законодательному обеспечению борьбы с

⁴ См.: Политический журнал. 2007. № 28. С. 33.

коррупцией А. Волков, например, считает, что пройдет не менее 50 лет, прежде чем мы достигнем такого же отношения к коррупции, как в странах Скандинавии⁵. Уж очень много времени мы потеряли, безразлично (или вполне осознанно) взирая на псевдо рыночные реформы в интересах горстки новых собственников. Как буквально «на дрожжах» стали расти «поместия» с огромными фешенебельными коттеджами; как засверкали яркой иллюминацией казино, рестораны и элитные магазины с заоблачными ценами; как ведут себя новые русские на престижный курортах.

Все это за рубежом вызывает не только раздражение, но и оценивается как, по выражению А. Хинштейна, фирменное безобразие. У Билла Гейтса – самого богатого человека планеты нет, например, ни личных яхт и самолетов, живет он в скромном доме в Сиэтле. Жилище миллиардера Уоррена Баффета официально по стоимости не превышает полмиллиона долларов. Основатель сети магазинов «ИКА» Ингвар Компрад при своем состоянии в 20 млрд. долларов ездит на приличном, но поддержанном «Вольво». Не поэтому ли они и являются настоящими миллионерами, не поэтому ли пользуются огромным уважением со стороны соотечественников?

Говоря о коррупции и о том, как ее побороть, речь надо вести не только и не столько о вымогателях-автоинспекторах и не о коробках конфет в подарок лечащему врачу. Здесь порядок навести не так уж трудно. Подавить преступность бедности и элементарной правовой невоспитанности можно достаточно быстро. Речь надо вести о более серьезных вещах: уровень коррупции надо снизить до «социально приемлемого уровня»⁶. Разовыми мероприятиями здесь не поможешь. Речь идет системной работе, начиная с введения специальных требований к должностным лицам высшего звена государственной власти, управления и крупного бизнеса (именно на элитарном уровне стране наносится колоссальный материальный, политических и моральный ущерб); развития института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства; проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; сокращения кате-

горий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий; обеспечения равной для всех доступности правосудия.

Сказать, что перечисленное для нас какая-то новация, что мы до сих пор ничего не знали и ничего не предлагали, по меньшей мере, несправедливо. Об опасности надвигающегося «коррупционного коллапса» ученые предупреждали, по меньшей мере, лет пятнадцать-двадцать назад. За эти годы по их инициативе проведено множество научных конференций и «круглых столов», подготовлено сотни записок в директивные органы и добрый десяток проектов законодательных актов. Изучен до мельчайших подробностей и зарубежный опыт. По инициативе ученых на прилавках магазинов и в периодической печати, появилось немало интересных монографий, брошюр, статей и даже учебных пособий.

В 1996-1997 годах под эгидой Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации было проведено специальное комплексное многоуровневое исследование «Нравственные основы государственной службы. Разработка свода этических правил государственного служащего». Полученные данные легли в основу одного из первых в стране учебного пособия «Административная этика».

Позже целый комплекс исследований коррупционного поля России был организован Фондом «ИНДЕМ» под руководством Г. А. Сатарова. Учеными давно сделан вывод о том, что надежность, профессионализм и авторитет государственной службы – неперемнное условие социальной стабильности и успешного реформирования страны. Поистине были правы мыслители-гуманисты прошлого, которые высшую справедливость связывали с совестью, человеколюбием и мужеством, с идеалами гармонии и порядка. Главную цель государства видели в обеспечении справедливого общежития, в котором каждый делает свое дело, честно отправляет свою функцию, не присваивает себе чужого и не возлагает на других своих обязанности.

Ученые всегда и во все времена предупреждали и о трудностях искоренения коррупцион-

⁵ См.: Независимая газета. 2008. 7 октября.

⁶ См.: Антикоррупционная политика: Учебное пособие /Под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004. С. 260-264.

ных проявлений. Но трудность борьбы вовсе не означает, что победить зло невозможно в принципе. Мы придерживаемся прямо противоположного мнения. Справедливость нашей позиции подтверждает опыт многих государств, например, Сингапура, Швеции, Финляндии, Гонконга, Португалии. В этих странах давно поняли важность а) формирования в обществе атмосферы антикоррупционной нетерпимости; б) осведомленности граждан о вреде коррупции и ее последствиях для каждого из них; в) настойчивости в реализации международных стандартов в борьбе с коррупцией; г) строгой правовой квалификации буквально каждого коррупционного правонарушения; д) открытости власти и прозрачности среды чиновничьего обитания; е) соблюдения принципа неотвратимости наказания и обеспечения справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим субъектам. И еще: в этом деле недопустимы формализм и кампанейщина.

Правда, существует немало «доказательств» в духе того, что коррупция при определенных условиях играет положительную роль: стимулирует развитие рыночных отношений; являются своего рода формой «премирования» качественного труда; обеспечивает справедливое перераспределение природной ренты между частными инвесторами, чиновничеством и гражданами; создает дополнительные рычаги «давления» на вредную деятельность государственных органов. Отсюда делается «фундаментальный» вывод – традиционные попытки разрушить коррупционные схемы малоэффективны, коррупцию победить практически невозможно, да и не всегда оправдано. Тем более с помощью одних лишь репрессивных мер.

Видите, какой выгодный для некоторых вывод?

Правда, такие суждения не новы. С. Хантингтон и Я. Тарковски, исследуя закономерности модернизации развивающихся стран, видели в коррупции «единственное средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития социума». По их мнению, коррупция является не результатом отклонения от действующими норм, а механизмом

установления соответствия между нормами и моделями нового поведения⁷.

М. Вебер говорил о приемлемости коррупции в определенные исторические моменты. Именно она, с его точки зрения, является важнейшим фактором экономического роста, усиливает позиции элит, гарантирует ускорение происходящих в обществе изменений, стимулирует предпринимательство и инвестиции, устраняет или снижает бюрократические препятствия - взятки «замыкают» процесс принятия решений. Исполнив же свои политические и экономические функции, – утешает ученый, – коррупция исчезает⁸. Не знаю как, другие, но с нашей точки зрения, такой вывод чисто умозрительный, далек от реальной жизни и даже вреден. Он успокаивает, деморализует, вводит в заблуждение не только рядовых граждан, но и руководство страны.

Да, борьба с коррупцией (как, впрочем, и с другими правонарушениями) - дело непростое. Ее не победить с помощью детекторов лжи, мер уголовно-правового характера, путем ужесточения юридической ответственности. Напротив, при определенных обстоятельствах такая борьба может лишь спровоцировать повышение «стоимости» коррупционных услуг. «Уголовная репрессия, – писал в свое время Н.М.Коркунов, – слишком дорого обходится обществу и материально и нравственно. Уголовная кара... не восстанавливает попранного права, не возмещает причиненного преступником вреда. К карательным мерам приходится прибегать, когда нет других способов противодействия правонарушению или способы эти недостаточны... Недаром законы с карательной санкцией называются наименее совершенными законами»⁹.

Все это так. Но сами по себе справедливые выводы еще ничего не доказывают. Они лишь подтверждают справедливость того, что бороться с коррупцией можно и нужно системно, настойчиво реализуя хорошо продуманный комплекс мер экономического, политического, организационно-правового и институционального характера. Причем работать надо профессионально и продумано. Ведь противник непростой – изворотливый, умный, профессионально опыт-

⁷ Цит. по: Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. - М., 2001. С.27.

⁸ См.: Дела Порто Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии. //Международный журнал политических наук. 1997. № 16. С. 55.

⁹ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 2. - СПб., 1909. С. 694.

ный, как правило, надежно защищенный соответствующим иммунитетом.

Да и затронуть «борьба» может очень и очень многих. Причем не только вымогающих и берущих «без зазрения совести», но и вынуждено дающих, обеспечивающих и косвенно причастных. Цифру, характеризующую социальную базу коррупции мы уже называли: она огромна – более 70% взрослого населения. Здесь могут встретиться бедные и богатые, образованные и не очень, мэры, министры, губернаторы и даже президенты. Всех же за решетку не посадишь? Работать некому будет. Нужно грамотно диагностировать причины и источники болезни, выстроить научно обоснованную стратегию и тактику ее лечения, налаживая параллельно действенный общественный и государственный контроль, организуя широкую просветительскую и профилактическую работу. Начинать же надо с поддержки честных работников милиции, прокуратуры, судов. Они должны быть на все сто процентов уверенными в том, что не пострадают за свою честность и принципиальность.

Сложность борьбы с коррупцией связана также и с тем, что до недавнего времени в нашей юридической науке и социально-управленческой практике не было единого понимания таких понятий, как «коррупция», «коррупционное правонарушение», «противодействие коррупции». Не было, прежде всего, четкой уголовно-правовой трактовки коррупции. Чаще всего она рассматривалась как социально-правовое или криминологическое явление, которое охватывает ряд преступлений, представляющих собой злоупотребление государственной властью и иными должностными полномочиями для получения материальной и иной выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп. Многие до сих пор под коррупцией понимают взяточничество и ординарное воровство государственной собственности, безнаказанность «оборотней в пагонах», «отмывание денег», незаконное строительство коттеджей.

По своей структуре, характеру и глубине проявлений коррупция – многоликое и многофакторное явление. Ее питательная почва – правовой нигилизм, наличие эксклюзивных прав и привилегий у немногих в ущерб интересам подавляющего большинства трудящихся, согласи-

тельный, чаще всего взаимовыгодный характер от незаконных сделок и коррупционных деяний. Носит она экономический, политический, а, нередко, и чисто бытовой характер. Бывает внутренней, межнациональной и надгосударственной, вертикальной и горизонтальной, поражает государственный и частный сектора. Распространена коррупция как на верхушечно-элитарном, так и на низовом уровне.

Достаточно емко коррупция определяется в справочных документах ООН. Представляется она как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, охватывает три вида преступлений: а) взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиции долга), б) nepотизм (замещение по протекции доходных или выгодных должностей родственниками или «своими людьми»); в) незаконное присвоение государственных и общественных средств в частных интересах.

Российским законодателем коррупция трактуется как собирательное понятие, охватывающее правонарушения самого различного вида и тяжести: взяточничество, злоупотребление служебным положением, коррупционное мошенничество, воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан, фальсификация избирательных документов, присвоения и растраты, искусственные банкротства и захваты собственности на основе заказных судебных решений, коммерческий подкуп, вымогательство, купля-продажа должностей, продажа конфиденциальной информации, покровительство и протекционизм, служебный подлог и т.д.

И еще: в стране отсутствует гибкая противокоррупционная система права. Наличие в правовых актах так называемых «коррупционных ниш», пробельность антикоррупционного законодательства — одно из условий распространения коррупции. Отсутствие правового регулирования прямого действия, множественность диспозиций и альтернативных правовых норм, широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества, отсутствие реальных, а не формальных тендерных и аукционных процедур позволяют заинтересованным лицам трактовать закон в свою пользу, вводить в действие «выгодные» им внутриведомственные распорядительные решения и на этой основе вымогать,

запугивать, издеваться. Коррупция, таким образом, по словам профессора В.В.Лунеева, «стала нашей конституцией, а безответственность за нее – повседневной практикой»¹⁰.

Все это означает лишь одно: борьба с коррупцией будет долгой и непростой. Да и без мощной политической воли здесь не обойтись. Ведь далеко не все представители власти хотят, могут и готовы серьезно бороться с коррупцией. Чиновник в такой борьбе заинтересован лишь на словах, лишь декларативно. Его мало волнует конфликты интересов, о которых стало модно писать и говорить в учебной аудитории. На самом деле он будет делать все, чтобы противостоять любым предлагаемым мерам по разрушению той социальной среды, которая обеспечивает его безбедное существование. Это закон функционирования бюрократии.

Если же лидеры государства и общество и впредь будут в стороне от решения задач противостояния коррупции, если в стране не будут гарантировано равенство всех перед законом и судом, верховенство закона, реальное, а не формальное разделение власти, политический плюрализм, независимость СМИ и свобода слова, то победить коррупцию, действительно, вряд ли удастся. Все начинания так останутся благими пожеланиями.

Без мобилизации институтов гражданского общества, без тесного сотрудничества граждан с правоохранительными органами, без решительного очищения государственных органов от тех, кто запятнал себя неблагоприятными делами, не обойтись. Не может считаться нормальным положение, когда кадры подбираются по признаку личной преданности, когда крупного коррупционера разоблачают, снимают с должности и даже возбуждают уголовное дело, а он через какое-то время снова оказывается на хлебной должности. А разве естественно, когда заместители находятся под стражей, а губернатор, как ни в чем не бывало, продолжает править? И спросить за это некому и не с кого.

Не обойтись и без гарантированного «социального пакета» для служащих – на получение жилья, повышение образовательного уровня за счет государства, добротное медицинское обслуживание, накопление дополнительных пенсионных выплат. И параллельно – без установле-

ния порядка лишения этих льгот в случае совершения коррупционного правонарушения. Некоторые авторы предлагают также вернуться к институту «народного контроля», к налаживанию соответствующего социологического мониторинга. Последний, как им представляется, поможет отслеживать коррупционную ситуацию в режиме реального времени, своевременно замечать возникающие угрозы, адекватно реагировать на события.

Достаточно четкое представление о многих такого рода мерах дают положения, сформулированные в Национальном плане противодействия коррупции: по законодательному обеспечению противодействия коррупции; по совершенствованию государственного управления в рамках дальнейшего проведения административной реформы; по повышению профессионального уровня и нравственной устойчивости кадров государственного и муниципального управления; по правовому просвещению населения.

Не может остаться в стороне и позитивный международный опыт антикоррупционной стратегии, которая покоится на трех базовых составляющих: а) независимая судебная система; б) эффективное национальное антикоррупционное законодательство; в) высокий уровень материального и социального обеспечения чиновничества. Этот опыт, как нам представляется, с успехом может быть использован в России.

На формирование атмосферы нетерпимого отношения к коррупции направлены усилия и многих международной организаций.

Значительное внимание проблемам противодействия коррупционным отношениям уделяет Организация Объединённых Наций. В рамках Глобальной программы ООН по борьбе с коррупцией оказывается помощь странам в ее выявлении и пресечении. Согласно программе, цель любой национальной программы состоит в том, чтобы, во-первых, снизить издержки коррумпированности; во-вторых, создать атмосферу неподкупности чиновничества, в-третьих, обеспечить соблюдение законности и должного правопорядка во всех коррупционных сферах общества. Реагируя на проблемы, которые вызывает коррупция, ООН постоянно возвращается к этой проблематике, принимает соответствующую

¹⁰ Лунеев В.В. Коррупция в России. //Государство и право. 2007. № 11. С. 25.

щие нормативные документы. В 1990 году была принята специальная резолюция «Коррупция в сфере государственного управления»; в 1996 г. – резолюция «Борьба с коррупцией». Хорошо известна также декларация ООН 1996 года «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях». ООН также в качестве приложения к резолюции 1996 года принят «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц».

Серьезные меры против распространения коррупции предпринимаются и со стороны таких специализированных организаций, как Всемирная Торговая Организация (ВТО) и Международная Торговая Палата (МТП). ВТО традиционно особо пристально занимается вопросами правовой обеспеченности процедур межгосударственных поставок, создания условий прозрачности международного сотрудничества в области снабжения и торговли. В этой сфере действует Соглашение о государственных поставках 1996 г.

Конкретному вопросу – объявлению преступлением дачу взяток иностранным государственным чиновникам при осуществлении коммерческой деятельности – посвящена Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций (вступила в силу в феврале 1999 г.). ОЭСР, правда, обладает весьма ограниченными полномочиями в рассматриваемой сфере. Подход к вопросам противодействия коррупции в основном ориентирован как в «сторону предложений» в соответствующие правоохранительные органы, так и осуществления «превентивных мер», направленных на сокращение притока коррумпированных платежей на соответствующие рынки.

Все это, во-первых, сокращает приток коррупционных платежей в страны, как Севера, так и Юга, напрямую способствует созданию благоприятной атмосферы для осуществления надлежащего государственного управления и соблюдения справедливых условий международной торговли, во-вторых, играет роль своего рода катализатора, стимулирующего деятельность международных организаций, частного сектора и гражданского общества, в-третьих, служит своего рода стимулом для разработки норм антикор-

рупционного управления в глобальных масштабах.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года значительное внимание уделяет мерам, которые необходимо принять на национальном уровне. Конвенция определяет 13 видов коррупционных преступлений, десять из которых могут быть сведены к двум традиционным формам их проявления – подкуп и взяточничество. Конкретизация осуществляется по субъекту, в отношении национальных государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний, представителей частного сектора, должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов. В числе такого рода преступных деяний Конвенция определяет сущность таких явлений, как использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией.

Важной особенностью данной Конвенции является также регламентация наказания и выдачи преступников. После ее подписания в январе 1999 г., лица, совершившие коррупционные преступления, уже не могут использовать территорию стран-участников Конвенции для того, чтобы избежать уголовного преследования (как это нередко происходило при отсутствии двусторонних соглашений об экстрадиции между конкретными странами).

Дальнейшее развитие уголовного законодательства европейских стран об ответственности за коррупционные преступления будет происходить в направлении имплементации ее норм во внутреннее законодательство стран, входящих в Совет Европы (с учетом национальных традиций той или иной страны).

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. предпринята попытка определения коррупции. Ст. 2 Конвенции характеризует «коррупцию» как требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно, взятки или другого не должного преимущества, которое извращает надлежащее исполнение обязанностей получателем взятки или недолжного преимущества. В данной

Конвенции основной акцент сделан на возмещении ущерба. Предусмотрено также право лиц, пострадавших от коррупционных действий, инициировать действия в целях получения полного возмещения за причинённый ущерб.

Несмотря на различие применяемых подходов, цели Конвенций Совета Европы достаточно схожи с целями Межамериканской Конвенцией по борьбе с коррупцией Организации Американских Государств (ОАГ) 1996 г. Это региональное соглашение требует, чтобы государства-члены приняли меры как против разрушительных действий коррупции на их территориях, так и действий, совершенных их соотечественниками и резидентами за границей. Согласно соглашению действия, относимые к коррупции, признаются вне закона независимо от активной или пассивной формы коррупции. Конвенция предусматривает и оказание взаим-

ной помощи органами государств-участников Конвенции в расследовании и судебном преследовании субъектов коррупционных действий, в розыске и наложении ареста на полученные ими доходы.

Что же касается России, то нами уже принят, как мы уже говорили, пакет федеральных законов и ряд подзаконных актов о противодействии коррупции, которые полностью соответствуют букве и духу международного антикоррупционного права. Надеемся, что на этой правовой основе борьба с коррупцией станет не очередной пропагандистской кампанией, а реальным фактором демократического реформирования государства на принципах законности и социальной справедливости. Надеемся, что в новых условиях чиновнику стане не только опасно, но и невыгодно брать взятки и злоупотреблять своим высоким социально-правовым статусом.